

University of Groningen

Water is goud waard

Laan, G. van der; Ruys, P.H.M.; Stokman, F.N.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Laan, G. V. D., Ruys, P. H. M., & Stokman, F. N. (1995). Water is goud waard. *Economisch Statistische Berichten*, 4036, 1092 - 1097.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Water is goud waard

G. van der Laan, P.H.M. Ruys en F.N. Stokman*

De overheid streeft naar handhaving van de integratie van winning, produktie en distributie van water in publiekrechtelijk georganiseerde bedrijven. Dit staat echter op gespannen voet met bestuurlijke ontwikkelingen (het Europese mededingingsbeleid), en met op gang gekomen marktkrachten. De structuur van de bedrijfstak zal moeten veranderen. Uit analyse van de te verwachten besluitvorming blijkt dat de watervoorziening op termijn zal worden verzorgd door zes regionale bedrijven, waarvan sommige zijn gefuseerd met de energiesector.

De bedrijfstak watervoorziening bestaat in Nederland uit nutsbedrijven waarvan het beleid door de overheid wordt bepaald. De Europese wetgeving heeft voor grote beroering gezorgd onder de nutsbedrijven. Marktwerving is mogelijk gebleken in de gas- en electriciteitssector, de telecomunicatie, het openbaar vervoer en de gezondheidssector. Wat kunnen de waterleidingbedrijven verwachten? In dit artikel staat deze vraag centraal en doen wij verslag van recente discussies over de organisatie van de bedrijfstak in relatie tot het gebruik van water.

De bedrijfstak

De wettelijke basis voor het openbaar nutskarakter van waterleidingbedrijven is in de 19e eeuw gelegd toen ontdekt werd dat besmettelijke ziekten effectief bestreden konden worden door het leveren van zuiver drinkwater. Deze taak werd aan de gemeenten opgelegd. Inmiddels bedraagt het leidingwatergebruik in Nederland 1,2 mrd m³, waarvan ruim 700 mln m³ aan de huishoudens, ruim 250 mln m³ aan de industrie en een even grote hoeveelheid aan de klein zakelijke, agrarische en recreatieve sector¹. Daarnaast vindt er ook eigen winning van zoet water plaats, door de industrie 250 mln m³ en door de agrarische sector gemiddeld 200 mln m³ per jaar². Karakteristiek voor de industriële en agrarische waterproduktie is dat deze dicht bij het (eigen) gebruik plaatsvindt, zodat er geen uitgebreid waterleidingnet nodig is. Daarentegen is de levering van drinkwater aan huishoudens en de klein zakelijke sector onlosmakelijk verbonden aan het waterleidingnet.

Van de totale winning van 1,8 mrd m³ watergrondstof bestaat 75% uit grondwater en 25% uit oppervlaktewater, dat voornamelijk uit de Maas en de Rijn afkomstig is. Het grote aandeel van het grondwater kan worden verklaard uit haar constante kwaliteit, relatieve ongevoeligheid voor calamiteiten en de eenvoudige zuiveringswijze. De toenemende grondwateronttrekking, de WRR spreekt van een verdubbeling sinds de jaren vijftig en verwacht een tweede verdub-

beling tussen nu en 2040³, draagt bij aan de milieu-problematiek in het algemeen en de verdrogingsproblematiek in het bijzonder. Hoewel de winbare hoeveelheid grondwater enkele malen groter is dan de huidige onttrekking, wordt het vanwege de verdrogingsproblematiek maatschappelijk niet aanvaardbaar geacht meer grondwater te onttrekken.

De waterleidingbedrijven verzorgen de waterproduktie van de bron tot de tap. Zij zijn dus verticaal geïntegreerd. De te onderscheiden fasen zijn (1) winning en produktie, (2) transport en (3) distributie. Voor de exploitatie van een waterleidingbedrijf is een vergunning vereist, veelal verleend door de provinciale overheid. Daarnaast worden met de diverse overheden en organisaties (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, de NS, e.d.) overeenkomsten gesloten en van hen vergunningen verkregen voor de aanleg en handhaving van leidingen.

De waterleidingbedrijven leveren water van drinkwaterkwaliteit voor al het huishoudelijk, industrieel en agrarisch gebruik. Van het aan de huishoudens geleverde drinkwater wordt overigens slechts 3% direct geconsumeerd. Het is goed om dit te realiseren omdat de wettelijke basis voor de publieke functie van waterleidingbedrijven in belangrijke mate op dit gebruik gebaseerd is. Aan de industrie wordt op be-

* G. van der Laan is verbonden aan de vakgroep Econometrie van de economische faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam, P.H.M. Ruys is verbonden aan de vakgroep Econometrie van de Katholieke Universiteit Brabant en F. Stokman is verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen. Ten tijde van het onderzoek waren de auteurs als research fellow verbonden aan het NIAS te Wassenaar. Dit artikel is gebaseerd op P.H.M. Ruys, G. van der Laan, W.B.G. Liebrand, J.P. Kahan en F.N. Stokman, *Watervoorziening in Nederland*, uitgebracht in opdracht van de NV Tilburgse Waterleiding Maatschappij, 1995. Voor referenties wordt naar dit rapport verwezen.

1. LEI-DLO, *Landbouw, milieu en economie*, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag, 1994.

2. Schatting van de WRR, in WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, rapport nr. 44, Den Haag, 1994.

3. WRR, 1994, op.cit.

scheiden schaal ook water van andere kwaliteit aangeboden.

De waterleidingbedrijven zijn in Nederland merendeels overheidsbedrijven. Deze worden gekenmerkt door het feit dat zij naamloze vennootschappen volgens privaatrecht zijn, waarvan de aandelen (bijna) volledig in handen van de overheid zijn die het beleid van het bedrijf bepaalt. De lokale overheden voeren door middel van deze bedrijven de hun wettelijk opgelegde taak tot levering van zuiver drinkwater aan alle huishoudens in hun gemeenten uit.

De missie van de bedrijfstak waterleidingbedrijven wordt momenteel door de volgende drie elementen beschreven:

- *beschikbaarheid*: voorzien in de vraag naar leidingwater door huishoudens en bedrijven;
- *kwaliteit*: leidingwater van uniforme drinkwaterkwaliteit;
- *kostprijs*: redelijke prijs, gebaseerd op de kosten.

Deze missie volgt wat de eerste twee onderdelen betreft gedeeltelijk uit de wettelijke taak opgelegd aan lokale overheden. Het prijsbeleid wordt door het vigerende overheidsbeleid bepaald.

Een markt voor water?

Het door de bedrijfstak watervoorziening voortgebrachte produkt leidingwater is weliswaar een economisch goed dat wordt gevraagd en aangeboden, maar kan toch moeilijk worden aangemerkt als handelswaar. Onder handelswaar verstaan we hier een goed in een zodanige verpakking dat het produkt verhandelbaar is, d.w.z. een produkt waarvoor meerdere (vele) vrager en aanbieder op de markt aanwezig zijn. De vrager beoordelen de kwaliteit/prijs-verhouding en beslissen op grond hiervan of zij kopen of niet. Iedere koper heeft zijn eigen opvatting over de beste kwaliteit/prijs-verhouding. Terwijl sommigen een lage prijs wensen en daarbij lage kwaliteit op de koop toenemen, hechten anderen aan hoge kwaliteit en zijn bereid de daarvoor gevraagde hoge prijs te betalen. Dit betekent dat er ruimte is voor produktdifferentiatie.

De markt voor waterprodukten kent echter maar weinig produkten. Er bestaat weliswaar een goed functionerende deelmarkt voor flessenwater, maar leidingwater overheerst het aanbod. Omdat leidingwater geen handelswaar is, kan de markt voor leidingwater niet goed functioneren. Dit betekent dat er voor het produkt leidingwater prijsbeleid nodig is, opgelegd door de overheid of vrijwillig door de bedrijfstak. Zodra echter andere kwaliteit/prijs-verhoudingen ontwikkeld en aangeboden kunnen worden, die wellicht de hoge transport- en distributiekosten van water omzeilen of verlagen, zal de watermarkt beter kunnen gaan functioneren. Water zelf is immers, evenals olie of graan, in elke hoeveelheid te verpakken. Alternatieve 'verpakkingen' voor huishoudens zijn: flessenwater en wellicht waterrecirculatie of waterreservoirs. Als de bedrijfstak water als handelswaar wil ontwikkelen, dan zal zij technologische verbeteringen van de verpakking moeten gaan ontwerpen.

Waterbehandeling

Water dat door de agrarische sector en bedrijven uit de grond wordt opgepompt heeft geen distributie- of transportkosten, maar is daardoor nog geen handelswaar. Als waterleidingbedrijven dit voor de bedrijven gaan doen, verkopen zij geen water, maar hun kennis en kunde om water op te pompen. Dit geldt ook voor waterzuivering, waterbesparing en waterrecirculatie. Deze diensten, inclusief transport en distributie, duiden we aan met waterbehandeling. De meerwaarde die de bedrijfstak aan de grondstof water toevoegt betreft de economische waarde van deze waterbehandeling. Waterbehandeling is wel handelswaar, hoewel het gecompliceerde handelswaar betreft.

Transport en distributie

Voor watertransport en waterdistributie is er echter geen markt, mede ten gevolge van het overheidsbeleid dat exclusieve rechten aan waterleidingbedrijven heeft toegekend. Zolang deze verpakking, i.c. transport en distributie, de hoofdmoot vormt van de kostprijs voor water, is het economisch verklaarbaar dat alleen water van de hoogste kwaliteit wordt aangeboden. De kwaliteit van het water heeft immers slechts een gering effect op de kostprijs.

Als we rekening houden met verschil in behoefte aan waterkwaliteit kunnen we concluderen dat er sprake is van watersverspilling in hydrologische zin, maar niet in economische zin. Immers, kwaliteitsdifferentiatie om besparingen mogelijk te maken is op dit moment te duur. De lage prijs van water, in combinatie met de hoge kwaliteit, maakt differentiatie niet rendabel. Is deze prijs de economisch juiste prijs? Juist vanwege het ontbreken van de marktwerking geeft de prijs van water niet de waardering van het water als economisch goed weer.

Beleid in verlegenheid

Met betrekking tot de bedrijfstak zijn er een aantal beleidswijzigingen in voorbereiding, die overigens niet allemaal door de actoren in de bedrijfstak onderschreven worden, noch onderling consistent zijn. Het concept-standpunt van de regering staat verwoordt in het *Beleidsplan drink- en watervoorziening* uit mei 1995. Hierin stelt de regering over de gewenste bedrijfstakorganisatie:

- schaalvergroting en samenwerking is noodzakelijk voor het uitvoeren van beleid inzake de waterkringloop en van de milieutaak;
- verticale integratie is gewenst om de kwaliteit van het water te garanderen;
- horizontale integratie met de energiesector is onwenselijk vanwege de grote verschillen in missie, technologie en cultuur;
- het openbare nutskarakter van de drinkwatervoorziening dient te worden gewaarborgd, zodat de regering geen voorstander is van privatisering van waterleidingbedrijven, noch van introductie van het vrije-marktprincipe in de drinkwatersector.

Op grond hiervan zal Nederland zich sterk maken voor het behoud van de monopoliepositie van drink-

watervoorzieningen, echter slechts voorzover dit uit het oogpunt van de volksgezondheid strikt noodzakelijk is. Naar de mening van de regering gaan in de Nederlandse situatie bedrijfsmatigheid en flexibiliteit hand in hand met overheidszeggenschap. Dit beleidsstandpunt staat echter op gespannen voet met een aantal ontwikkelingen in de sector. We zullen dat voor verschillende beleidsterreinen illustreren.

Europees mededingingsbeleid

De basis voor de economische ordening in Europa is vrije mededinging voor alle ingezetenen op alle markten. Omdat niet alle goederen handelswaar zijn, worden in artikel 90 van het EG-verdrag uitzonderingsmogelijkheden op de mededingingsregel gegeven voor de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang. Waterleidingbedrijven die zijn opgericht met het oog op een regelmatige voorziening van drinkwater, waarbij de bescherming van de volksgezondheid volledig is gewaarborgd, zijn ondernemingen belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90. Dit geldt echter alleen als het niet-toepassen de taakvervulling van de betrokken dienst zou verhinderen.

Tegelijk streeft de Commissie ernaar de natuurlijke monopolies van de nutsbedrijven te doorbreken zodra technologische ontwikkelingen dit mogelijk maken. Ingeval een dergelijk natuurlijk monopolie veroorzaakt wordt door het gebruik van netwerken, wordt een scheiding opgelegd tussen het beheer van netwerken of infrastructuur en het gebruik ervan (third party access). De Commissie heeft richtlijnen in deze zin uitgegeven voor de sectoren energie en telecommunicatie. Voor de drinkwatervoorziening wordt voorlopig geen initiatief verwacht, alhoewel ook hier scheiding tussen gebruik en beheer zeer goed mogelijk is. Wel is de richtlijn voor openbare aanbesteding ook voor deze sector van toepassing.

Grondstofbeleid

De overheid streeft naar een verschuiving van grondwater naar oppervlaktewater als grondstof voor de waterproductie, in een verhouding van 75/25 naar 50/50. Als argument wordt verdroging van de bodem gehanteerd. Dit streven betekent dat forse investeringen in waterzuivering moeten worden gedaan, die alleen door waterleidingbedrijven van een grotere schaal kunnen worden gefinancierd. In dat geval is het logisch om hydrologische regio's met gelijksoortige waterstructuur als eenheden te kiezen, waarvan er vijf tot zes in Nederland kunnen worden aangeduid. Het gevolg zal zijn dat het aantal bedrijven zal dalen van dertig tot zes. Deze regionale monopolisering van de bedrijfstak is gebaseerd op de eisen die grondstof stelt, niet het eindproduct water.

Prijsbeleid

De overheid streeft naar een uniforme, lage prijs van het eindproduct water bij handhaving van een uniforme, hoge kwaliteit. Omdat de kostprijs volgens bovenstaand grondstofbeleid per regio zal verschillen, heeft de overheid een nivellerende grondwaterbelasting ingevoerd. Met deze regulering wordt het principe van de kostprijs als richtsnoer verlaten en krijgt de

overheid toegang tot een indrukwekkende financieringsbron, vergelijkbaar met de belasting op brandstof. Het bedrijfsleven wil juist produkt- en prijsdifferentiatie om een optimale kwaliteit/prijsverhouding voor het eigen productieproces te bepalen.

Verticale en horizontale integratie

De waterleidingbedrijven leveren van de bron tot de tap en zijn dus verticaal geïntegreerd. De overheid wil hen het beheer van de grondstof water opdragen ter uitvoering van beleid inzake de waterkringloop en van de milieutaak. De publieke taak en de daarbij horende organisatie prevaleert boven de marktgerichte taken en boven marktconform ondernemen. Een aantal waterleidingbedrijven zijn echter van mening dat hun taken, waaronder produktontwikkeling, niet beperkt hoeft te blijven tot de traditionele op publiek belang gerichte activiteiten. Sommige bedrijven willen bijvoorbeeld af van de exclusieve territoriale rechten welke nu in de vergunningen zijn opgenomen om op concurrerende wijze over deze grenzen heen leveren; of willen water in flessen gaan verkopen in concurrentie met bronwaterproducenten. Andere bedrijven willen hecht samenwerken met niet-waterleidingbedrijven (bijvoorbeeld uit de energiesector).

Privatisering

De overheid streeft niet naar privatisering van de waterleidingbedrijven. Allocatieve efficiëntie is voor nationale overheden meestal geen doorslaggevend argument om tot privatisering over te gaan. Bij een verkrapting van de algemene middelen en afnemende uitkeringen uit het gemeentefonds wordt echter voor lokale overheden de verleiding groot om hun bezit te gelde te maken, hetzij door zelf heffingen te gaan opleggen, hetzij door hun waterbedrijf met claims op grondwateronttrekking te verkopen aan particuliere investeerders. Met dit laatste zou een ontwikkeling worden gevolgd die vergelijkbaar is met de verkoop van het Amsterdamse kabelnet aan een particulier consortium.

Gezondheidszorg

We hebben al opgemerkt dat het argument van de gezondheidszorg slechts op een zeer klein deel van het geleverde leidingwater slaat. Hoewel dit argument op korte termijn geldig is, kan het zeer wel op lange termijn door de technische produktontwikkeling worden ontkracht. De kernvragen zijn: (1) kunnen er alternatieven ontwikkeld worden voor het huidige produkt leidingwater van uniforme drinkwaterkwaliteit, en/of (2) kunnen alternatieve organisatiestructuren ontworpen worden die op sommige onderdelen van de watervoorziening het algemeen belang waarborgen en op andere onderdelen marktconform gedrag mogelijk maken. Op de eerste vraag kunnen we slechts suggesties geven. De tweede vraag is door ons beter te beantwoorden. We zullen daartoe een aantal beleidsopties introduceren.

Is de huidige situatie te handhaven?

De huidige bedrijfstakorganisatie als onderdeel van de publieke sector is gebaseerd op de missie om

goed drinkwater te leveren tegen redelijke prijzen en geeft weinig prikkels tot het ontwikkelen van nieuwe produkten op een competitieve markt. Het lijkt goed mogelijk om de bedrijfsvoering te beperken tot het leveren van drinkwater aan huishoudens en de kleine zakelijke sector. Bovendien lijkt dit veilig te zijn.

Deze markt lijkt geen alternatief te bieden ter vervanging van leidingwater. De kostbare infrastructuur, de hoge kwaliteitsnormen en het feit dat concessie moet worden verkregen voor zowel winning van water als de exploitatie van het leidingnet sluit deze markt geheel af voor buitenstaanders. Anderszijds worden in deze monopolie markt ook de afnemers beschermd, zolang de lokale overheden als aandeelhouders van de ondernemingen er belang bij hebben de waterprijs voor hun ingezetenen relatief laag te houden. Deze schijnbaar stabiele situatie kan echter snel veranderen. De volgende ontwikkelingen dragen hier toe bij:

- de huidige waterprijs is laag en varieert van f 1 tot bijna f 3 per m^3 . Bij een gemiddelde van f 2 bedraagt de prijs per liter slechts 0,2 cent. Zelfs bij een verdubbeling van de prijs blijft het leidingwater voor de consument nog honderden malen goedkoper dan eventuele alternatieven. Maar de prijs van leidingwater zal in de toekomst relatief sterk stijgen. Niet alleen hebben de overheden water als een geschikte bron voor belasting ontdekt, ook zullen de hoge kosten van infrastructurele zuiveringsinstallaties verrekend worden. De huidige waterprijs leidt in ieder geval niet tot een allocatief efficiënt gebruik, aangezien in deze prijs geen rekening wordt gehouden met de negatieve effecten van de waterwinning op het milieu;
- waterprodukten die momenteel niet door de waterleidingbedrijven geleverd worden zullen meer kans krijgen. Hierbij denken we niet alleen aan flessenwater, maar vooral aan waterkundige adviezen inzake zuiverings- en recyclingtechnologie;
- als deze markten goed ontwikkeld zijn zullen grote buitenlandse bedrijven ook in Nederland actief worden;
- de energiesector heeft grote belangstelling voor nauwere (horizontale) integratie met de watersector, met name op het gebied van de distributie. Een dergelijke integratie heeft in Zeeland al plaatsgevonden;
- particuliere bedrijven zullen steeds meer gaan onderhandelen met waterleidingbedrijven omtrent de door hen gewenste kwaliteit/prijsverhouding. Differentiatie van waterprodukten en -prijzen is onontkoombaar. Wanneer de prijzen voldoende gestegen zijn, zullen zij zelf meer aan waterbehandeling gaan doen;
- de publieke waterzuiveringsprojecten zullen aanvullend worden op de industriële recycling-projecten en een meer beperkte rol gaan spelen.
- op langere termijn zal de watertechnologie zover ontwikkeld zijn dat de overheid het niet meer tot haar taak hoeft te rekenen om schoon drinkwater aan de huishoudens te leveren. Deze taak kan dan aan de markt van waterprodukten worden overgelaten. Hiermede vervalt de wettelijke grondslag voor het waterleidingbedrijf als nutsbedrijf.

Als dezelfde lokale overheden die de concessies voor de winning van grondwater verlenen ook meerderheidsaandeelhouder zijn van de grondwaterbedrijven, dan beschikken deze overheden over een enorme potentiële bron van inkomen. Dank zij het overheidsbeleid in het verleden is dit surplus niet als monopoliewinst door de overheid toegeëigend, maar aan de consument gelaten. Indien echter de waterleidingbedrijven op een simpele wijze geprivatiseerd worden, dan zal dit surplus ongetwijfeld naar de financiële markten toe rollen nadat over de compensatie aan de overheden onderhandeld is. De consument kan dan alleen bij een strakke regulering een redelijke prijs-kwaliteitverhouding verwachten tenzij inmiddels de markt voor waterprodukten zodanig ontwikkeld is dat op deze markt volwaardige competitie is ontstaan en daarmee de prijs-kwaliteitverhouding door onderlinge concurrentie wordt bepaald. Alleen dan vindt echte privatisering plaats.

Hiermee is de cirkel rond. Uit het voorgaande volgt dat de huidige prijs-minimerende overheidsbedrijven hun missie tot het leveren van goed drinkwater tegen redelijke prijzen kunnen blijven waarmaken, als zij zich ontwikkelen tot winstmaximerende private ondernemingen op een competitieve markt. Privatisering en produktontwikkeling gaan hierbij hand in hand. Enerzijds is produktontwikkeling het best gewaarborgd binnen private ondernemingen, anderszijds is echte privatisering van bedrijven alleen gewenst als hun outputmarkten competitief zijn, waarvoor produktontwikkeling tot handelswaar weer een voorwaarde is.

Naar een nieuwe missie

In nieuw te formuleren beleid gaan we ervanuit dat de beschikbaarheid van water van verschillende kwaliteit centraal staat. Er is dus sprake van produktdifferentiatie en marktwerking. De missie van de bedrijfstak moet daartoe worden verbreed tot:

Beschikbaarheid: voorzien in de vraag van huishoudens en bedrijven naar water van verschillende kwaliteit, waaronder drinkwater kwaliteit;

Infrastructuur: verbeteren en instandhouden van de hydrologische infrastructuur welke de garantie biedt voor de beschikbaarheid van de grondstof water op lange termijn. Deze grondstof door middel van concessies aan waterproducenten en directe gebruikers ter beschikking stellen, waardoor de waarde van de waterbronnen zichtbaar wordt;

prijsbeleid: de prijs van waterprodukten en van de watergrondstof wordt bepaald door schaarsteverhoudingen en alternatieve aanwendingsmogelijkheden. Daardoor kunnen waterprodukten als handelswaar worden ontwikkeld.

Beleidsopties

Deze ontwikkelingen zullen tot een andere bedrijfstakorganisatie leiden. Alle betrokken actoren hebben bepaalde opvattingen en voorkeuren, zodat de toekomst op dit moment onbepaald is. Wij presenteren hieronder drie beleidsopties. Deze drie opties kunnen als realistisch beschouwd worden, hoewel ze

niet alle drie vanuit economisch standpunt optimaal zijn.

A. Continuering: lokale overheden bepalen schaalvergroting

Uitgangspunt is dat de waterleidingbedrijven overheidsbedrijven blijven. De huidige bedrijfstakorganisatie biedt enerzijds bescherming tegen de mededingingswetten van de EG, maar vormt anderzijds een keurslijf voor het bedrijfsbeleid omdat dan juist voorkomen moet worden dat handelswaar ontwikkeld wordt. Het is echter goed mogelijk dat bedrijven hun eigen weg zoeken met overheden, concurrenten en contractanten en initiatieven nemen op basis van vrijwilligheid. Op termijn zullen dan te dure overheidsbedrijven worden overgenomen door overheidsbedrijven met beter management en zullen sommige bedrijfsonderdelen extern worden uitbesteed, waarschijnlijk aan geprivatiseerde buitenlandse watervoorzieningsbedrijven. Door deze ontwikkeling blijft de markt gesloten en is er weinig ruimte voor het ontwikkelen van nieuwe waterprodukten. Op korte termijn is deze optie goed uitvoerbaar. Op langere termijn betekent het echter dat de bedrijfstak de aansluiting met de internationale ontwikkelingen gaat missen en onvoldoende initiatieven zal ontwikkelen. Daarmee komt de allocatieve efficiëntie in gevaar.

B. Privatisering: de markt als beleidsbepaler

In deze optie bepalen de financiële markten het beleid van – onderdelen van – de watervoorziening onder voorwaarden en regulering van de overheden. Zolang de output van de waterleidingbedrijven nog niet verhandelbaar is in de vorm van gevarieerde waterprodukten, is regulering van kwaliteit en prijs van water onvermijdelijk. Dit maakt ontwikkeling van nieuwe waterprodukten relatief oninteressant voor naar winst strevende bedrijven. Het Britse voorbeeld laat zien dat de monopoliewinsten uit de watersector door de bedrijven worden besteed in ongereguleerde markten, die los staan van de watersector.

We kunnen onderscheid maken in de privatisering van de verschillende productie-eenheden van het waterbedrijf, nl. de waterproductie, watertransport, en waterverkoop c.q. waterlevering. Dit betekent dat binnen deze optie meerdere varianten aanwezig zijn. Het duidelijkst is de variant waarin alle bedrijven vrij zijn hun eigen beleid te bepalen. Maar veel genoemd is de variant waarin er één nationale productie en transport vennootschap wettelijk wordt gevormd, die vervolgens deeltaken uitbesteedt door middel van dochtervennootschappen of contracten met derden: de NV Water Nederland. Dit hoeft dus niet te betekenen dat deze NV alle produktietaken zelf uitvoert, maar deze wel coördineert. De NV Water Nederland kan bijvoorbeeld alle waterbronnen en het leidingnet in eigendom hebben en het beheer van waterleidingbedrijven of zelfs de exploitatie van waterbronnen uitbesteden aan geprivatiseerde bedrijven, onder andere aan geprivatiseerde buitenlandse bedrijven. Er is natuurlijk geen enkele reden om aan te nemen dat deze NV Water Nederland op langere termijn niet verkocht zal worden aan een groter syndicaat.

C. Structurering: regionale belangen gewaarborgd in een internationale markt

Onder deze optie wordt de bedrijfstak opgedeeld in publieke en private bedrijven. De publieke bedrijven krijgen tot taak om de publieke belangen zoals de kwaliteit van het drinkwater, de waterkringloop en de gevolgen van de waterwinning voor het milieu effectief te bewaken. Deze publieke belangen kunnen bijvoorbeeld worden ondergebracht bij regionale waterschappen. De private bedrijven maken efficiënte productie, transport en distributie mogelijk op een competitieve markt. Deze private bedrijven krijgen op basis van samenhang in winnings- en afzetgebied een concessie van het publieke orgaan. In deze optie voeren de bedrijven een eigen beleid voor de ontwikkeling van waterprodukten en waterbehandeling. Deze ontwikkelingen krijgen daardoor volop kans waardoor aansluiting bij internationale ontwikkelingen kan worden behouden en daarbij zelfs een leidende positie kan worden ingenomen. Dit bevordert de economische groei en de werkgelegenheid.

Politieke haalbaarheid

De haalbaarheid van bovengenoemde opties is door ons onderzocht in gesprekken met enkele experts op het gebied van de bedrijfstak. De uitkomsten van de interviews zijn vervolgens geanalyseerd met daartoe ontwikkelde modellen⁴. Hiertoe wordt voor elk hoofdpunt van besluitvorming nagegaan hoeveel steun door de belanghebbenden wordt gegeven aan de diverse alternatieven, en wat hun effectieve macht is met betrekking tot de besluitvorming. Met computersimulaties kunnen vervolgens de te verwachten uitkomsten in kaart worden gebracht. Een drietal besluitvormingspunten is op deze wijze geëvalueerd.

Concentratie

Op dit moment wordt de watervoorziening verzorgd door ongeveer 35 bedrijven die zich hebben georganiseerd in de VEWIN, een samenwerkingsverband met slechts zeer beperkte bevoegdheden. Omdat een aantal fusies cq. fusiebesprekingen in een vergevorderd stadium is, gaan wij uit van een huidige voorziening door een twintigtal bedrijven. Een aantal groepen wenst een sterkere concentratie. Deze verdere concentratie kan worden verkregen via fusies van bedrijven en/of door het samenwerkingsverband uit te bouwen tot een orgaan met duidelijke bevoegdheden (vergelijkbaar met een holding). Uitgaande van de gewenste situatie over vijf jaar, hebben wij nagegaan hoeveel politieke steun aan de verschillende alternatieven wordt gegeven.

De huidige status quo van twintig bedrijven met een zwak samenwerkingsverband verkrijgt vanuit de krachtigste steun. Die steun wordt vooral opgebouwd vanuit Economische Zaken, gemeenten die (mede)eigenaar van waterleidingbedrijven zijn, de energiesector, de vakbonden en een aantal directeurs binnen de VEWIN. Al deze groepen zijn voorstan-

4. Zie B. Bueno de Mesquita en F.N. Stokman (red.), *European community decision making. Models, applications and comparisons*, New haven, Yale University Press, 1994.

der van koppeling van watervoorziening aan energielevering. Zij denken dat beter te kunnen bereiken als de watervoorziening gefragmenteerd is. De provincies staan wel huiverig tegenover een al te vergaande concentratie maar willen wel de samenwerking versterken.

Concentratie tot een zestal bedrijven wordt nagestreefd door de grote meerderheid van directeurs van waterleidingbedrijven en het Ministerie van VROM. Deze VEWIN-directeurs zien hierin een garantie om de watervoorziening zelfstandig te houden, terwijl VROM op die manier de milieubelangen wil waarborgen. VROM wenst daartoe zelfs een sterk samenwerkingsverband boven die zes bedrijven.

Hoewel er dus grote steun is voor het handhaven van de status quo, laat onze besluitvormingsanalyse zien dat de meerderheid van de VEWIN-directeurs erin zal slagen haar standpunt voor zes bedrijven zonder sterke koepel te handhaven, en uiteindelijk vrijwel alle andere groepen op dit standpunt te krijgen. Een minderheid sluit zich hier echter niet bij aan. Deze twee groepen worden steeds meer bereid risico's te nemen om hun standpunt toch te realiseren. Dit betekent een fundamentele verdeeldheid binnen de VEWIN tussen twee groepen die niet bij elkaar komen. Het evenwicht van zes bedrijven zonder holding blijft dan ook enigszins labiel.

Zelfstandigheid

Het tweede besluit betreft de vraag of de watervoorziening geheel zelfstandig moet blijven, geheel gefuseerd moet worden met energievoorziening of dat beide mogelijkheden naast elkaar moeten kunnen blijven bestaan. Voorstander van een volledige fusie is slechts een minderheid van VEWIN-directeurs. Deze staan lijnrecht tegenover de grote meerderheid van VEWIN-directeurs die juist een zelfstandige organisatie van de watervoorziening wil afdwingen. Deze laatste groep wordt daarbij gesteund door het Ministerie van VROM (milieubelangen), de gemeenten, waterschappen en milieugroeperingen. De overige groepen wensen beide mogelijkheden open te laten. Dit geldt m.n. voor EZ en de energiesector zelf. Wegens de grote effectieve macht achter een geheel zelfstandige watervoorziening lijkt dat standpunt in eerste instantie te winnen. Als Economische Zaken en de energiesector in staat zijn hun standpunt te handhaven, leidt dit tot termijn tot afbrokkeling van de steun voor de zelfstandige watervoorziening en tot een besluit waarbij beide vormen van watervoorziening naast elkaar zullen blijven bestaan.

Verticale integratie

Het derde besluit betreft de vraag of de watervoorziening verticaal geïntegreerd moet blijven (de huidige situatie). Denkbaar is dat alleen de produktie van water publiekrechtelijk wordt georganiseerd, terwijl het transport en de distributie door private bedrijven of energiebedrijven wordt verzorgd (tegen mogelijk meer commerciële tarieven). Nog extremer zou de gehele watervoorziening via private bedrijven kunnen worden georganiseerd zoals in het Britse model.

Uit ons onderzoek (interviews) blijkt dat het Britse model geen binnenlandse steun krijgt, alleen

steun vanuit de Europese Unie. VROM, de meerderheid van VEWIN-directeurs, de provincies en de consumentenbond willen verticaal geïntegreerde watervoorziening. Economische Zaken, de energiesector, het Ministerie van VWS, de gemeentelijke (mede)eigenaren en de minderheid van VEWIN-directeurs zien de scheiding tussen produktie en levering van water als het meest aantrekkelijke alternatief. Dit heeft te maken met het feit dat de energiebedrijven eigenlijk alleen geïnteresseerd zijn in de levering van water, niet in de produktie.

Uit de besluitvormingsanalyse blijkt dat op termijn het standpunt voor verticale integratie steeds meer steun zal verliezen, en dat uiteindelijk vrijwel alle groepen een scheiding tussen produktie en distributie voorstaan. Wanneer wij de drie besluiten aan elkaar koppelen en nagaan welke uitruilen van standpunten tussen groepen te verwachten zijn, dan zien wij de volgende richting van een politiek compromis. De meerderheid van de VEWIN-directeurs is bereid zich neer te leggen bij een watervoorziening die op basis van vrijwilligheid samen kan gaan met de energiebedrijven, mits de energiesector zich neerlegt bij een sterkere concentratie in de watervoorziening (zes bedrijven zonder holding). Daarnaast is VROM bereid de mogelijkheid tot samenwerking met energiebedrijven te steunen indien de energiesector bereid is de geïntegreerde watervoorziening te garanderen en deze niet te splitsen in een publiekrechtelijke produktie en commerciële distributie.

Conclusie

De ontwikkelingen in de bedrijfstak maken het formuleren van een nieuwe missie nodig, waarin de beschikbaarheid van water van verschillende kwaliteit centraal staat. Het prijsbeleid wordt dan niet meer bepaald door de kostprijs, maar door onderlinge concurrentie op een competitieve markt. Deze missie kan het beste worden uitgevoerd als er een scheiding wordt doorgevoerd van publieke en private bedrijven. De resultaten van onze besluitvormingsanalyse wijzen echter sterk naar realisatie van de eerste beleidsoptie, continuering van de huidige organisatie met schaalvergroting. Uiteindelijk zullen hierbij zes bedrijven overblijven, waarvan een aantal gefuseerd met de energiesector. Geïntegreerde publiekrechtelijke watervoorziening van produktie en distributie blijft gehandhaafd.

Zoals wij hebben aangegeven is deze optie op korte termijn goed realiseerbaar, maar leidt zij op langere termijn tot problemen. Nederland zal hiermee aansluiting op internationale ontwikkelingen gaan missen. Het gevaar bestaat dan dat onder druk van de economische omstandigheden toch bepaalde onderdelen extern zullen worden uitbesteed aan geprijsde buitenlandse ondernemingen (optie B). De realisering van de vanuit economisch standpunt meest wenselijke uitkomst (optie C) lijkt op dit moment echter de minst waarschijnlijke keuze.

G. van der Laan, P.H.M. Ruys en F.N. Stokman